Deutscher Bundestag **Drucksache 19/6166**

19. Wahlperiode 28.11.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, Bettina Stark-Watzinger, Markus Herbrand, Grigorios Aggelidis, Christine Aschenberg-Dugnus, Nicole Bauer, Jens Beeck, Nicola Beer, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg, Dr. Marco Buschmann, Carl-Julius Cronenberg, Britta Katharina Dassler, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Otto Fricke, Thomas Hacker, Katrin Helling-Plahr, Katja Hessel, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Carina Konrad, Ulrich Lechte, Oliver Luksic, Till Mansmann, Alexander Müller, Hagen Reinhold, Christian Sauter, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Judith Skudelny, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Michael Theurer, Stephan Thomae, Johannes Vogel (Olpe), Sandra Weeser, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksache 19/4673, 19/5418, 19/5647 Nr. 18, 19/6135 –

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2341 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) (Neufassung)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Bundestag stellt fest:

1. Die betriebliche Altersvorsorge ist in der deutschen Unternehmenslandschaft ein wichtiger Bestandteil der Altersversorgung für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Rund 57 Prozent der Beschäftigten in Deutschland haben eine Anwartschaft auf eine betriebliche Altersversorgung (https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/5_Services/03_broschueren_und_mehr/01_broschueren/01_national/betriebliche_altersversorgung.html; Abruf am 20. November 2018) Laut BaFin-Erstversicherungsstatistik 2017 (Stand: 6. Nov. 2018) gab es Ende 2017 bei Pensionskassen und Pensionsfonds 8,58 Mio. Versorgungsanwärter und rund 1,5 Mio. Leistungsempfänger.

2. Die Richtlinie 2016/2341 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV-II-Richtlinie) zielt weiterhin ausdrücklich auf eine EU-Mindestharmonisierung ab (vgl. Erwägungsgrund 3 der EbAV-

II-Richtlinie). Die Mitgliedstaaten sollen durch die EU-Vorschriften nicht daran gehindert werden, strengere Bestimmungen beizubehalten oder einzuführen, um Versorgungsanwärter und Leisungsempfänger betrieblicher Altersversorgungssysteme zu schützen.

3. Das Konzept der EU-Mindestharmonisierung für Einrichtungen betrieblicher Altersversorgung bezweckt, die Unterschiede in den nationalen sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten größtmöglich zu achten.

4. Die nationalen betrieblichen Altersversorgungssysteme sind durch die starke Einbindung in das nationale Arbeits- und Sozialrecht sowie die besondere Beziehung zwischen Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Einrichtung der betrieblichen Altersversorgung geprägt.

5. In der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zur EbAV-II-Richtlinie am 7. November 2018 haben die für die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung tätigen Sachverständigen einhellig darauf aufmerksam gemacht, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung das im europäischen Sekundärrecht fest verankerte Prinzip der EU-Mindestharmonisierung verletze und bestehende Spielräume zugunsten der deutschen Einrichtungen nicht nutze.

II. Der Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

1. Die in der öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2341 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung geäußerten Verbesserungsvorschläge der oben genannten Sachverständigen für eine sekundärrechtskonforme Anpassung des nationalen Gesetzentwurfs heranzuziehen.
2. Die in der EbAV-II-Richtlinie zum Ausdruck kommende EU-Mindestharmonisierung für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung zu achten. Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung bewirkte faktische EU-Vollharmonisierung durch die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) - insbesondere über EIOPA-Standards - widerspricht dem Rechtscharakter der EbAV-II-Richtlinie.
3. Die §§ 329 und 43a des Versicherungsaufsichtsgesetzes-Entwurf (VAG-E) entsprechend anzupassen, um eine sachfremde, faktische EU-Vollharmonisierung über EIOPA-Standards "durch die Hintertür" zu vermeiden. Die Stellungnahme des Bundesrates vom 19. Oktober 2018 (Bundesratsdrucksache 428/18 (Beschluss), Ziffer 6) beschreibt zudem sehr anschaulich, dass die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) lediglich in 1,01 Prozent der Fälle die EIOPA-Standards gemäß des "comply or explain"-Verfahrens nicht angewendet hat.
4. Die Anforderungen an eine eigenen Risikobeurteilung gemäß § 234d VAG-E durch den Gesetzgeber auf nationaler Ebene festzulegen und im VAG zu verankern. So wird sichergestellt werden, dass die hierfür zu verwendenden Bewertungsmethoden durch den nationalen Gesetzgeber ausgewählt werden.
5. Entsprechend der Bitte des Bundesrates (Bundesratsdrucksache 428/18 (Beschluss), Ziffer 5) den Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung eine ausreichend bemessene Übergangsfrist einzuräumen, um den neuen Informationspflichten nach §§ 234k bis 234o VAG-E nachkommen zu können. In der öffentlichen Anhörung am 7. November 2018 wurde deutlich, dass durch die späte Vorlage des Gesetzentwurfs und speziell die noch ausstehende Verordnung (§235a VAG) der technische Umsetzungsaufwand für die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung kaum im vorgesehenen Zeitrahmen zu leisten ist.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Berlin, den 27. November 2018

Christian Lindner und Fraktion

Begründung

1. Die Richtlinie 2016/2341 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV-II-Richtlinie) fasst die Vorgängerrichtlinie 2003/41/EG vom 3. Juni 20103 (EbAV-I-Richtlinie) neu. Auch die neue EbAV-II-Richtlinie setzt den vorherigen Ansatz einer EU-Mindestharmonisierung für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung bewusst fort, um den Mitgliedstaaten aufgrund der jeweils unterschiedlichen Ausgestaltung des nationalen Arbeits- und Sozialrechts größere Spielräume bei der Umsetzung der europäischen Vorgaben zuzubilligen (unter anderem die Erwägungsgründe 3, 16).

2. Damit unterscheidet sich die EbAV-II-Richtlinie zu den Richtlinien im Versicherungs- und Fondsbereich. Die EbAV-II-Richtlinie verzichtet ferner auf die Ermächtigung zu delegierten Rechtsakten.

3. In der Anhörung vom 7. November 2018 wurden von den Interessenvertretungen von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung einhellig beanstandet, dass der den Mitgliedstaaten durch die EbAV-II-Richtlinie eingeräumte Umsetzungsspielraum von der EIOPA verkürzt werde. Durch EIOPA-Leitlinien und und sonstigen Formen der Standardisierung bestehe die Gefahr einer EU-Vollharmonisierung "durch die Hintertür".

Der Erwägungsgrund 77 der EbAV-II-Richtlinie besagt ferner, dass die "Weiterentwicklung von Solvabilitätsmodellen – wie der holistischen Bilanz (Holistic Balance Sheet, HBS) – auf Unionsebene praktisch nicht realisierbar und mit Blick auf Kosten und Nutzen nicht effizient ist, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass die EbAV innerhalb der Mitgliedstaaten und zwischen den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind. Aus diesem Grund sollten auf Unionsebene keine quantitativen Eigenmittelanforderungen – wie etwa Solvabilität II oder davon abgeleitete HBS-Modelle – für EbAV konzipiert werden, da sie möglicherweise die Bereitschaft von Arbeitgebern, ein betriebliches Altersversorgungssystem anzubieten, schmälern könnten." Die aktuellen Pläne von EIOPA sehen vor, über eine „Eigene Risikobeurteilung“ die für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung ungeeignete Solvency-II-Bewertungsmethodik (nach HBS wird jetzt von Common Framework gesprochen) und Berichtspflichten in Anlehnung an Säule 3 von Solvency-II einzuführen. Derartige Überregulierungen und unpassende Regulierungen für EbAV müssen vermieden werden.

Insbesondere zu § 329 Abs. 1 Satz 2 VAG stellt der Bundesrat zu Recht fest, dass eine gesetzliche Konkretisierung, wann die BaFin den Leitlinien und Empfehlungen der EIOPA nicht nachkommen müsse, dazu beitragen kann, dass die BaFin häufiger von ihrem Recht Gebrauch macht und Leitlinien der EIOPA nicht in ihre Verwaltungspraxis übernimmt. Eine gesetzliche Konkretisierung würde auch die Position der BaFin stärken. Diese könnten sich dann auf eine gesetzliche Konkretisierung für ein Abweichen von Leitlinien und Empfehlungen der EIOPA berufen.

4. Die Anforderungen an einer eigenen Risikobeurteilung gemäß § 234d VAG-E sind durch den Gesetzgeber auf nationaler Ebene festzulegen und im VAG zu verankern. So kann sichergestellt werden, dass die hierfür zu verwendenden Bewertungsmethoden durch den nationalen Gesetzgeber ausgewählt werden. So entsteht einerseits für die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung eine höhere Rechtssicherheit bei der Erstellungn ihrer Risikobewertung. Und zum anderen würden mögliche unvorhergesehene Regelungslücken geschlossen, so dass eine Nachsteuerung durch EIOPA in diesem Bereich nicht notwendig wäre.

5. In Übereinstimmung mit der Bitte des des Bundesrates (Bundesratsdrucksache 428/18 (Beschluss), Ziffer 5) sind den Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung ausreichend bemessene Übergangsfristen einzuräumen, damit diese den neuen Informationspflichten nach §§ 234k bis 234o VAG-E nachkommen können. In der öffentlichen Anhörung am 7. November 2018 wurde deutlich, dass durch die späte Vorlage des Gesetzentwurfs der technische Umsetzungsaufwand für die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung kaum im vorgesehenen Zeitraum zu leisten sind. Hintergrund ist, dass viele der erforderlichen Konkretisierungen dieser Pflichten erst im Rahmen einer zu erwartenden Rechtsverordnung nach § 235a VAG festgelegt werden dürften. Bis zur Klärung aller Detailfragen können die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung nicht mit den technischen Umsetzungsarbeiten beginnen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Eine gesetzliche Konkretisierung, wann die BaFin den Leitlinien und Empfehlungen der EIOPA nicht nachkommen kann, kann dazu beitragen, dass die BaFin häufiger von ihrem Recht Gebrauch macht und Leitlinien der EIOPA nicht in ihre Verwaltungspraxis übernimmt. Diese gesetzliche Konkretisierung würde bei einem Abweichen von Leitlinien und Empfehlungen den sich auch aus § 329 Absatz 1 Satz 2 VAG ergebenden Rechtfertigungsdruck für die BaFin deutlich reduzieren und eingrenzen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.